

An architectural sketch of a city street featuring a prominent curved overpass structure. The drawing uses fine lines and cross-hatching for shading, creating a sense of depth and perspective. Several streetlights are positioned along the overpass and the street below. The overall style is technical and illustrative.

ZONA DE

DECONS- TRUCCIÓ

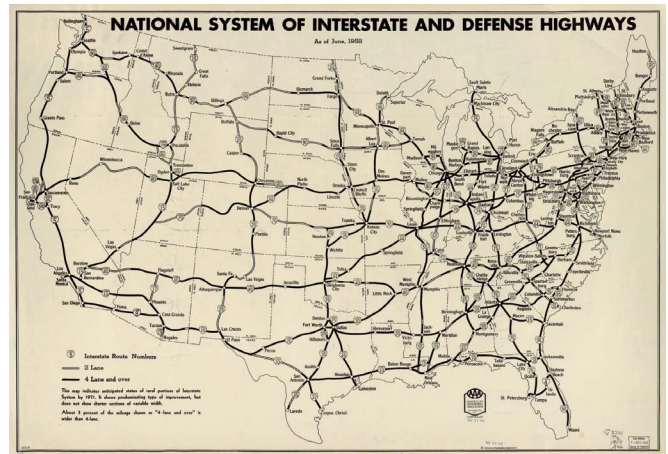
Cómo cambian nuestras ciudades
al quitar autopistas urbanas

N

Por Kathleen McCormick

EL SISTEMA interestatal de autopistas ya tiene siete décadas, y el estado de muchas autopistas urbanas de Estados Unidos se ha deteriorado. Viaductos desmoronados y otras condiciones inseguras exigen reparaciones urgentes. Pero reconstruir es complicado debido a los costos cada vez más elevados de construcción, mayores estándares de ingeniería y seguridad, escasez de financiación y otros factores. Si bien el gobierno federal cubrió la mayor parte del costo de la construcción del sistema interestatal en los 50 y los 60, hoy los gobiernos estatales y locales ofrecen cerca del 80 por ciento de la financiación en infraestructura pública. Y como las perspectivas sobre el uso del suelo, el tránsito y la equidad también evolucionan, muchas ciudades se encuentran en una encrucijada cuando se trata de tomar decisiones sobre las autopistas: ¿quitar o reconstruir?

Algunas optan por reconstruir. En Orlando, Florida, un tramo de 33 kilómetros de interestatal atestada con 200.000 vehículos al día se está actualizando con el proyecto “I-4 Ultimate”, de US\$ 2.300 millones, que implica construir o reconstruir 140 puentes, rediseñar 15 cruces, mover salidas y agregar carriles con peaje. Pero otras ciudades han quitado la autopista por completo o la reubicaron bajo tierra, lo cual repara la división de vecindarios y abre nuevas vistas. Octavia Boulevard, en San Francisco, se completó en 2003 y reemplazó a la antigua Central Freeway, que se había dañado con el terremoto Loma Prieta de 1989. Con la iniciativa “Big Dig”, Boston movió una sección elevada de Central Artery bajo tierra, lo cual abrió paso a Rose Kennedy Greenway y reconectó los distritos céntricos con la zona del puerto.

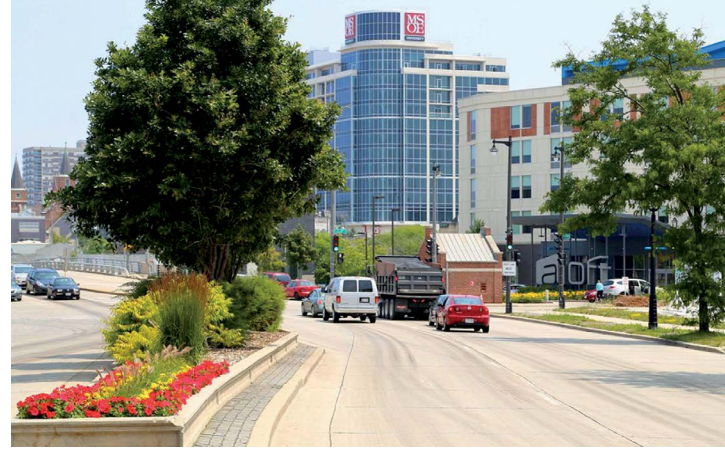


Mapa de 1958 del sistema interestatal federal proyectado. Crédito: Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos.

Luego de estos y otros proyectos triunfales desde Portland hasta Chattanooga, hoy algunas de las mayores labores en infraestructura de autopistas urbanas implican la deconstrucción. Ciudades y estados cambian autopistas por bulevares y calles conectadas que crean un espacio para el transporte público, las bicicletas y los peatones.

El Departamento de Transporte (DOT, por sus siglas en inglés) de Michigan planea convertir un tramo de 1,6 kilómetros de la I-375 en Detroit en una calle a nivel del suelo; cuando se construyó en los 60, se pavimentaron vecindarios negros en el núcleo de la ciudad. El DOT de Texas está investigando formas de quitar o reducir la huella de las dos interestatales importantes que atraviesan Dallas, la I-345 y la I-30.

Si bien el gobierno tiene una función esencial, el movimiento para quitar autopistas se suele construir desde “una base comunitaria, de gente del vecindario que tiene una visión de lo que podría ser sin la autopista”, dice Ben Crowther, gerente del programa Highways to Boulevards del Congreso para el Nuevo Urbanismo (CNU, por sus siglas en inglés). La organización aboga por reemplazar las autopistas por redes de calles que puedan contribuir a la vitalidad y la habitabilidad



Milwaukee demolió el tramo de 1,2 kilómetros de Park East Freeway (izquierda), lo reemplazó por McKinley Boulevard (derecha) y liberó 9,7 hectáreas de suelo para redesarrollo. Crédito: Cortesía del Congreso para el Nuevo Urbanismo.

urbanas. Pero este no es un proceso veloz, dice Crowther. Estas labores “no llevan años, llevan décadas”.

Una tendencia que se acelera

“La eliminación de autopistas urbanas ocurre en Estados Unidos desde hace 30 años”, dice Ian Lockwood, ingeniero de transporte tolerable en Toole Design Group, de Orlando. “El interés se aceleró en los últimos años”.

Lockwood trabajó varias veces en el Comité Nacional Asesor del informe *Autopistas sin futuro* del CNU, que identifica y estudia calzadas que están obsoletas y deben eliminarse (ver recuadro). Desde 1987, se eliminaron más de 20 tramos de autopistas en centros, vecindarios y costaneras urbanos, más que nada en América del Norte, dice el CNU. Lockwood dice que el movimiento se convirtió en foco nacional porque más municipios reconocen “lo costoso e incompatible que es construir autopistas en la ciudad”.

Según el acervo federal, cuando el presidente Eisenhower firmó la Ley de Apoyo Federal para Autopistas, en 1956, no tenía intenciones de que las interestatales acribillaran las ciudades. Pero durante las audiencias congresales previas, los alcaldes y las asociaciones municipales se habían declarado a favor del sistema interestatal debido a los beneficios que las ciudades esperaban obtener de los tramos de las autopistas urbanas, y enseguida la idea se volvió imparable. El sistema interestatal terminaría por recorrer 75.600 kilómetros, muchos de los cuales atravesaban ciudades que estaban experimentando lo que acabaría por ser un pico de crecimiento demográfico de mitad del siglo.

Lockwood, quien ha trabajado en muchos proyectos de eliminación de autopistas, dice que modificarlas para que cumplan los códigos puede tener un gran impacto en los vecindarios, debido a ciertos requisitos como agregar carriles o puentes y realinear rampas. Sin embargo, eliminarlas tiene impactos positivos. “Al ralentizar todo, se agrega valor” a las ciudades porque hay más opciones de movilidad, mejor diseño urbano y mayores inversiones, que atraen a personas y negocios nuevos, dice.

“Esta tendencia es parte de una evolución en la manera en que pensamos a quién está destinado el diseño de las ciudades”, dice Jessie Grogan, directora adjunta de programa en el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo; ella lidera el trabajo de la organización en el ámbito de reducción de la pobreza y la desigualdad espacial. “Las ciudades ya no se planifican para los autos y las personas que viajan desde los suburbios; en cambio, se reconocen y se alientan sus múltiples funciones como centros comerciales, viviendas y lugares de recreación y turismo”.

Además, esta tendencia trae beneficios económicos. Milwaukee reemplazó el tramo de 1,2 kilómetros de la autopista elevada Park East Freeway por McKinley Boulevard, y restauró la grilla para mejorar el acceso al centro, los vecindarios circundantes y Milwaukee Riverwalk. Se elaboró un plan de reordenamiento territorial y diseño urbano, y un código basado en formas para determinar un desarrollo a escala peatonal y reforzar la forma y la personalidad originales de la zona. Eliminar el tramo costó US\$ 25 millones de fondos federales y estatales, además de fondos de financiamiento por incremento impositivo (TIF, por sus siglas en inglés), dice Peter Park,

El Congreso para el Nuevo Urbanismo (CNU) hace campaña desde hace más de una década y pide que se quiten autopistas para mejorar las ciudades. El CNU publicó su primer informe bienal *Freeways Without Futures (Autopistas sin futuro)* en 2008. En él, ilustra los beneficios de quitar autopistas, como estrechar vecindarios y comunidades; revitalizar centros neurálgicos; apoyar el transporte activo; liberar suelo para redesarrollar viviendas asequibles, nuevas tiendas y espacios abiertos; y aumentar la recaudación tributaria. El último informe *Autopistas sin futuro* (CNU 2019) ofrece casos de estudio por eliminación de autopistas en: **I-10** (Claiborne Expressway, Nueva Orleans, LA); **I-275** (Tampa, FL); **I-345** (Dallas, TX); **I-35** (Austin, TX); **I-5** (Portland, OR); **I-64** (Louisville, KY); **I-70** (Denver, CO); **I-81** (Syracuse, NY); **I-980** (Oakland, CA); y **Kensington Expressway y Scajauada Expressway** (Buffalo, NY).

exdirector de planificación de Milwaukee. El proyecto transformó 9,7 hectáreas infrautilizadas en inmuebles céntricos de primera calidad. En la zona siguieron los desarrollos, lo cual ayudó a generar más de US\$ 1.000 millones en nuevas inversiones en el centro, dice Park. Entre 2001 y 2006, la tasación promedio de valor territorial por media hectárea en la huella de la autopista creció más del 180 por ciento, y la del distrito TIF un 45 por ciento, comparado con el crecimiento del 25 por ciento de la ciudad.

“Demostramos que, cuando se quita la autopista de la ciudad, esta mejora”, dice Park. “Es así de simple”. Los inmuebles más valiosos de cualquier ciudad están en el centro, añade Park, quien es asesor de ciudades, miembro reincidente del Comité Nacional Asesor del informe *Autopistas sin futuro* del CNU y exmiembro de Lincoln/Loeb. Él dice que, al eliminar una autopista, la ciudad puede desarrollar activos más valiosos. Una autopista anticuada puede atraer una cantidad equitativa de dinero del gobierno federal para hacer reparaciones, pero si la ciudad la elimina y libera suelo para redesarrollar, tendrá una opción a largo plazo mucho mejor para generar empleo, viviendas, recaudación tributaria y otros beneficios: “Construir una ciudad es una jugada a largo plazo. No hay ejemplos de vecindarios que hayan mejorado cuando una autopista los atravesó o les pasó por encima. Pero en todas las ocasiones en que se eliminó una autopista de

una ciudad aumentaron las oportunidades económicas, ambientales y sociales de la comunidad local”.

Superar un legado dudoso

Si bien los defensores de la era de Eisenhower promovían las autopistas urbanas por ser convenientes para empresas de transporte y viajeros suburbanos, el tiempo evidenció otra campana. Los datos, fotos y mapas demográficos y de salud confirman un hecho que quienes viven junto a autopistas conocen muy bien: estas vías causan daños graves en la salud, la economía, la sociedad y el ambiente. En general, la inserción de autopistas vino de la mano de labores de “renovación urbana”, que apuntaban más que nada a comunidades negras y de bajos ingresos sin adquisición política y menor probabilidad de resistencia. En muchas ciudades del país, la construcción de autopistas demolió hogares y tiendas; limitó el acceso a viviendas, servicios, empleos y espacios abiertos; y contaminó el aire, el suelo y el agua.

Las investigaciones sobre los impactos a corto y largo plazo de vivir, trabajar y asistir a la escuela cerca de las autopistas documentaron muchos riesgos ambientales y para la salud, como índices elevados de asma, enfermedad cardiovascular, nacimientos prematuros, daño inmunológico y cáncer. Las emisiones de los escapes contienen partículas suspendidas, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles (COV), como el benceno. Los COV pueden reaccionar con los óxidos de nitrógeno y producir ozono, el contaminante del aire exterior más extendido. Según indica la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés), los niños, los adultos mayores y las personas con enfermedades preexistentes, en especial en zonas urbanas de bajos ingresos, tienen mayor riesgo de tener problemas de salud relacionados con la contaminación del aire. Estos riesgos ambientales y de la salud persisten a pesar de que hoy los estándares de emisión y combustible son más estrictos, y redujeron las emisiones nocivas en un 90 por ciento, en comparación con lo que ocurría hace 30 años (EPA 2014).

“Es importante comprender el impacto de la autopista en la comunidad local”, dice Chris Schildt, socia sénior de PolicyLink, de Oakland, un instituto nacional de investigación y acciones para fomentar la igualdad económica y social. Schildt administró All-In Cities Anti-Displacement Policy Network (Red de políticas antidesplazamiento All-In Cities) en 2018 y 2019, compuesta por funcionarios electos, personal sénior y representantes de organizaciones locales de 11 ciudades afectadas por el desplazamiento. La red se centró en estrategias antidesplazamiento que pueden usar las ciudades al planificar nuevas inversiones en infraestructura pública.

“Es una oportunidad para que las ciudades empiecen a reparar el daño que crearon al incorporar las autopistas” en los vecindarios, dice Schildt. Una forma de lograrlo es que las ciudades le garanticen a la comunidad los terrenos ganados al eliminar autopistas, mediante fideicomisos de suelo u organizaciones sin fines de lucro. Schildt dice que, si la ciudad obtiene la propiedad del suelo con la intención de redesarlo, debería garantizar que lo que se construya refleje necesidades reales expresadas por la comunidad.

En Minneapolis, el plan cabal recién adoptado incluye una política de Recuperación por Saneamiento de la Autopista, que establece

que la ciudad “readaptará el espacio ocupado por la construcción del sistema interestatal de autopistas y lo usará para reconectar vecindarios y ofrecer viviendas, empleo, espacios verdes, energía no contaminante y otros servicios necesarios, en coherencia con los objetivos de la ciudad”. La ciudad estima el impacto en el valor territorial y la recaudación tributaria de las propiedades tomadas para la construcción de la autopista en US\$ 655 millones.

Recuperar una vía en Rochester

En un tramo de calle de 1,6 kilómetros en Rochester, Nueva York, un vecindario crece, con nuevas viviendas, restaurantes y tiendas minoristas. Es el tipo de desarrollo que podría resultar prometedor en cualquier antigua ciudad industrial que se está recuperando, pero es particularmente notable por su ubicación, sobre una sección que antes ocupaba una autopista.

En los 50 y a principios de los 60, la creciente población de 332.000 habitantes y el centro cada vez más atestado de tráfico llevaron a que Rochester construyera Inner Loop, una circunvalación hundida alrededor del núcleo de la ciudad que llegaba a tener 12 carriles, con vías para circulación, rampas y calzadas laterales. Los

La circunvalación de Rochester, conocida como Inner Loop, corta con precisión el centro del resto de la ciudad. La construcción que transformó la parte oriental de la autopista en un bulevar a nivel del suelo se observa en el extremo inferior izquierdo; la ciudad estudia la viabilidad de quitar otro tramo. Crédito: © Rochester Democrat and Chronicle – USA TODAY Network vía Imagn Content Services, LLC.



funcionarios demolieron casi 1.300 viviendas y tiendas para abrir paso a la autovía de 4 kilómetros, que se conecta con la I-490. Al menos dos proyectos similares no se concretaron debido a la oposición local. Antes de que se construyera el tramo este del circuito, el corredor albergaba un vecindario obrero con edificios de departamentos de alta densidad al estilo de vecindades, conectado con vecindarios más pudientes de East End. Durante las cinco décadas que siguieron, la población se redujo en un tercio, y muchos sitios adyacentes al circuito permanecieron vacantes o se vaciaron.

La idea de eliminar el tramo este del circuito y reemplazarlo por un bulevar surgió por primera vez en 1990, en el plan Vision 2000 de la ciudad, según indica Erik Frisch, planificador de transporte y gerente de proyectos especiales del Departamento de Servicios Ambientales de Rochester: “A partir de ese momento, todos los planes creados por la ciudad o en nombre de ella contenían la idea de eliminar ese tramo, decían que se había construido de más y había creado una barrera para el centro con forma de fosa”. En ese tramo de la autopista, el tráfico, que según Frisch nunca alcanzó su potencial, disminuyó a apenas 7.000 vehículos al día, un volumen aceptable para un bulevar.

La planificación y la investigación con financiación federal comenzaron en 2008, dice Frisch, pero el proyecto empezó a tomar forma recién en 2013, cuando la ciudad obtuvo un subsidio TIGER (Transportation Investment Generating Economic Recovery, Inversión en Transporte que Genera Recuperación Económica). La ciudad ajustó los planes, movilizó la participación del público y enseguida tomó medidas para completar el diseño y comenzar la construcción. Los costos de planificación y construcción, de US\$ 22 millones, se cubrieron con fondos federales TIGER por US\$ 17,7 millones, fondos correspondientes estatales por US\$ 3,8 millones y fondos correspondientes de la ciudad por US\$ 414.000.

“Llevó tanto tiempo pasar de la idea a la realidad que tuvimos muchas capas de planificación”, destaca Frisch. La ciudad trabajó con pequeños comercios, desarrolladores y propie-

tarios del corredor y de calles adyacentes. “El objetivo de la labor fue coherente: atender las necesidades de transporte e incentivar la inversión en un vecindario que se pueda recorrer a pie y en bicicleta”.

En 2014, la ciudad comenzó el trabajo de enterrar el tramo y construir una calle de doble sentido a nivel del suelo con intersecciones con calles que llevan al centro. Se demolieron muros de retención y tres puentes que abarcaban la autovía, y se relleno el balasto con casi 92.000 metros cúbicos de tierra. Ingenieros y diseñadores urbanos de Stantec ayudaron a planificar las calles y abordaron problemas como el diseño de los extremos norte y sur del bulevar para garantizar transiciones seguras de la autopista a las calles urbanas. Gran parte del triunfo del redesarrollo fue concretar bien los usos del suelo y la personalidad, dice Frisch. La ciudad extendió la zonificación existente del centro, que es un código basado en formas, a estas propiedades.

La nueva Union Street, que se completó en 2017, presenta entre dos y cuatro carriles para vehículos, carriles de estacionamiento, ciclovías protegidas de doble sentido, cruces peatonales señalizados, soportes para estacionar bicicletas, bancos, árboles y paisajismo. La ciudad realiza trabajos de mantenimiento de la infraestructura de la nueva calle. Entre 2014 y 2019, los recorridos a pie en la zona proyectada aumentaron en un 50 por ciento y, en bicicleta, un 60 por ciento. Y la ciudad prevé un mayor tráfico de ambos medios a medida que crezca el desarrollo en Union Street, dice Frisch.

Charlotte Square on the Loop, con 50 departamentos asequibles, de los cuales 8 están reservados para exdelincuentes que vuelven a trabajar, fue el primer desarrollo del proyecto Inner Loop East Transformation de Rochester. En la zona, que crece velozmente, Home Leasing, con base en Rochester, también desarrolló 10 casas adosadas a precio de mercado y hace poco empezó a construir en Union Square, en East End, para Trillium Health, 66 departamentos asequibles, entre ellos viviendas para personas con VIH y personas mayores que necesitan asistencia. El proyecto también contará con una farmacia, un servicio que el centro no tenía.

En total, el vecindario nuevo, ubicado sobre la antigua autovía y en los alrededores, incluirá 534 unidades de vivienda, más de la mitad subsidiadas o por debajo del valor de mercado, y 1,4 hectáreas de nuevo espacio comercial, que incluye servicios y comodidades, como una guardería y restaurantes, lo cual refleja que la ciudad prioriza un vecindario inclusivo con viviendas asequibles y servicios necesarios. El mayor proyecto ubicado en los nuevos lotes será Neighborhood of Play, una extensión del famoso museo de la ciudad Strong National Museum of Play, que incluirá 236 departamentos, un hotel con 120 habitaciones y un estacionamiento.

Ver “un desarrollo económico de US\$ 229 millones con una inversión pública de US\$ 22 millones es un verdadero triunfo”, dijo Anne DaSilva Tella, comisionada adjunta del Departamento de Desarrollo de Vecindarios y Comercios de Rochester, en un seminario virtual del CNU (CNU 2020). Además, destacó que el proyecto generó 170 empleos permanentes y más de 2.000 empleos de construcción.

“El valor creado en las 2,6 hectáreas representa un retorno increíble de la inversión”, dice Frisch. Dado que hasta ahora solo se completó un proyecto en los siete lotes creados al enterrar la autovía, la ciudad aún no tiene renta por tributos inmobiliarios. Pero Frisch dice que la inversión privada que, de otro modo, no se habría dado, se extendió más allá del sitio, aumentó el valor de las propiedades y los tributos inmobiliarios, y motivó nuevos desarrollos, entre ellos estructuras residenciales y de uso mixto a ambos lados del bulevar, así como el redesarrollo de terrenos cercanos abandonados. A unas pocas cuadras, se están redesarrollando un antiguo emplazamiento de un hospital y un edificio de oficinas infrautilizado, y se está expandiendo una cervecería de elaboración propia.

Al quitar el tramo de la autopista, “mejoró toda la zona céntrica”, dice Frisch. “La vimos resurgir con fuerza, porque creamos lugares de valor donde la gente quiere invertir”. Además, la ciudad les ahorró a los contribuyentes US\$ 34 millones porque evitó los futuros costos de reparación y mantenimiento en el ciclo de vida de la autopista exigidos a nivel federal. “Eso de



Una nueva construcción en el sitio del antiguo Inner Loop de Rochester incluye Charlotte Square on the Loop, un complejo de departamentos con viviendas asequibles. Crédito: Gene Avallone.

por sí es mayor que el costo del proyecto”, dice. Hace poco, la ciudad inició un estudio de planificación de Fase 2 para la eliminación potencial del tramo norte de Inner Loop, lo cual podría ayudar a una zona con pobreza más concentrada a conectarse con las oportunidades económicas del centro.

“Cuando hay fondos federales o estatales disponibles para este tipo de inversión importante en infraestructura, los ejemplos como el de Rochester muestran cómo el retorno multiplica las inversiones”, dice Grogan, del Instituto Lincoln. “Esto no solo es bueno para el balance a corto plazo de las ciudades, sino que también puede aumentar el acceso a las oportunidades de los residentes, lo cual puede llevar a una mejora en sus finanzas a largo plazo y otros aspectos de la vida”.

La I-10 en Nueva Orleans

“Mis primeros recuerdos de Claiborne Avenue eran de poder ir caminando a la carnicería, el almacén, la tienda de artículos para danza”, dice Amy Stelly, planificadora y diseñadora urbana. “Hoy, esos tipos de tiendas no existen. Algunas personas perdieron sus terrenos y otras sus tiendas. Teníamos un cantero con césped y árboles, y una gran rotonda. Todos lo extrañan, porque hacía que el lugar fuera hermoso”.

Stelly es cofundadora y directora creativa de la Alianza de Claiborne Avenue, una coalición de residentes locales y propietarios de inmuebles y tiendas para “recuperar, restaurar y reconstruir”

el corredor Claiborne de Nueva Orleans, que hace más de medio siglo yace a la sombra de la autovía elevada I-10. Ella dice que de niña “sabía por intuición que esto no estaba bien, y me prometí trabajar para cambiar la situación”.

La autovía I-10 de Claiborne, una de las Autopistas sin futuro del CNU, rebana el vecindario Tremé (se pronuncia “tremei”). Este vecindario, ubicado cerca del Barrio Francés, históricamente fue la comunidad principal de gente libre de color en la ciudad, y es conocido por la comida, la música y la cultura de influencia afroamericana y criolla. Claiborne Avenue, que se extiende por siete cuadras y atraviesa Tremé, era el bulevar principal y el corredor comercial; se distinguía por un amplio cantero parquizado y bordeado de árboles. Ese era el lugar principal donde se reunía la comunidad, incluso para los desfiles de carnaval. Hoy, los aficionados al desfile de carnaval Mardi Gras se reúnen a la vista acechante de los carriles elevados.

La autovía de Claiborne se terminó de construir en 1968; en ese momento, una batalla de décadas por la preservación terminó en la derrota de la propuesta de que la autovía pasara por el río Misisipi, en el Barrio Francés. La comunidad de Claiborne Avenue tenía poca palanca política. Se destruyeron cientos de tiendas, casas y árboles del próspero corredor.

“Mis primeros recuerdos de Claiborne Avenue eran de poder ir caminando a la carnicería, el almacén, la tienda de artículos para danza. Hoy, esos tipos de tiendas no existen”.

En 2012, Stelly volvió a Tremé y la casa de su infancia, a menos de dos cuadras de la interestatal, luego de trabajar durante años en otras ciudades con los planificadores Andrés Duany y Elizabeth Plater-Zyberk, de New Urbanist, entre otros. Empezó a estudiar la historia de la I-10 y se convirtió en defensora, al igual que otros antes de ella, del objetivo de derribar lo que muchos llaman “el monstruo”. Hoy son pocas las tiendas prósperas que bordean el corredor, y el asfalto debajo de la autovía se usa como “un estacionamiento gratuito de tres kilómetros”, dice Stelly; algunas zonas están ocupadas para la venta de drogas, prostitución y campamentos de gente sin hogar.

Los datos demográficos apuntan a que el impacto sobre la población, la composición racial y el nivel económico de la zona se deben, al menos en parte, a la llegada de la interestatal. En las últimas décadas, la población de Tremé disminuyó, al igual que la de la ciudad en general. La población de Nueva Orleans se redujo de

En el vecindario Tremé, de Nueva Orleans, la vida se desarrolla a la sombra de los carriles elevados de Claiborne Expressway. Créditos: Christian Bélanger/Flickr CC BY 2.0 (izquierda); Derek Bridges/Flickr CC BY 2.0 (derecha).





Antes de que se construyera la I-10, Claiborne Avenue era un punto de encuentro de la comunidad enmarcado por hileras de robles. Según un estudio hecho por la Universidad Estatal de Luisiana, la interestatal “fragmentó la comunidad a nivel social, cultural y económico”. Crédito: CIDnola.com.

628.000 habitantes en 1960 a unos 391.000 en 2018. Entre 2000 y 2017, la población de Tremé disminuyó de 8.853 habitantes a 4.682, según Data Center, un recurso independiente sin fines de lucro de análisis de datos en el sudeste de Luisiana (The Data Center 2019). Ambas reducciones fueron resultado, en parte, del huracán Katrina, que en 2005 provocó importantes inundaciones y daños. Luego de Katrina, Tremé observó una afluencia de residentes blancos más pudientes, fomentada por inversionistas externos que renovaron o construyeron viviendas para alquilar a corto plazo que desplazaron a los residentes de largo plazo. En 2000, más del 92 por ciento de los hogares eran negros, y el 57 por ciento vivía por debajo de la línea de pobreza. Hacia 2017, el 63 por ciento de los hogares eran negros y el 28, blancos; y 39 por ciento de los residentes vivía en la pobreza, en comparación con el índice de la ciudad del 25 por ciento.

La idea de eliminar la I-10 fue tema de múltiples estudios, y el primero data de los 70. En 2010, el programa Highways to Boulevards del CNU llevó planificadores a Tremé para crear una visión de la restauración del corredor comercial. Un informe y diseño preliminar subsiguientes abogaron por la restauración de North Claiborne Avenue como un animado bulvar, con nuevas conexiones de calles, una infraestructura multimodal, un cantero parqueizado, una gran rotonda y nuevas viviendas y tiendas (Smart Mobility y Waggonner & Ball 2010).

Estas labores de planificación ayudaron a que la ciudad obtuviera un subsidio federal TIGER de planificación por US\$ 2 millones, que financió el Livable Claiborne Communities Study

(Estudio de Comunidades Habitables de Claiborne, Kittelson & Associates y Goody Clancy 2014). Dicho estudio presentó tres opciones: mantener la autovía (US\$ 300 millones en reparaciones y mantenimiento en los próximos 20 años), quitar las rampas y desarrollar infraestructura de calles en zonas residenciales (US\$ 100 millones a US\$ 452 millones en el mismo período) o quitar la autovía por completo y desarrollar un bulvar urbano a nivel del suelo, nuevas conexiones de calles e infraestructura alternativa de transporte (de US\$ 1.000 millones a US\$ 4.000 millones). La tercera opción recuperaría casi 60 hectáreas de suelo para espacios abiertos y redesarrollo.

Si bien la visión del CNU de quitar la autopista y restaurar el corredor “tiene muy buena recepción entre la gente”, como dice Stelly, la ciudad fue por otro camino. En 2017, los líderes de la ciudad se asociaron a la Fundación de Luisiana y lanzaron una labor por desarrollar el Distrito de Innovación Cultural de Claiborne (CID, por sus siglas en inglés) bajo la I-10. Se desarrolló un plan maestro para un distrito de innovación de 19 manzanas con el apoyo de organismos estatales, regionales y de la ciudad, y el de la Greater New Orleans Funders Network (conformada por 10 fundaciones nacionales y locales); el plan incluiría micronegocios, un mercado, un área de actividades para los jóvenes, un espacio para espectáculos y elementos de infraestructura verde como jardines de biofiltración, árboles y sistemas de drenaje de la autopista. El distrito se ejecutaría en fases durante 15 años, con un costo de entre US\$ 10 millones y US\$ 45 millones. Si bien algunas zonas debajo de la autovía atrajeron artistas, tiendas fugaces y vendedores de comida,

la revitalización no fue generalizada ni constante, dice Stelly, quien ilustra su argumento con una foto de una tienda en un contenedor abandonada que hoy es lugar de reunión de personas sin techo.

La Alianza objetó el plan y exigió la eliminación de la autopista, además de fondos para mejorar los edificios existentes de la avenida, desarrollar tierras vacantes y restaurar el cantero como espacio público abierto. Sin embargo, el grupo se enfrenta a una oposición política de pesos pesados como el Puerto de Nueva Orleans, que genera US\$ 100 millones de renta al año. En 2013, los funcionarios del Puerto apoyaron públicamente la conservación de la I-10 por ser un corredor importante entre las propiedades inmuebles industriales en Inner Harbor y las instalaciones frente al río. Stelly dice que la ironía está en que “la avenida bajo la interestatal suele estar vacía cuando la interestatal está atascada. La gente no piensa en otras opciones”.

La Alianza ha estado recabando datos para convencer a la comunidad y a los funcionarios de la ciudad de que la visión del CNU ofrecerá beneficios económicos, sociales y para la salud. El grupo encargó un estudio a la Escuela de Salud Pública del Centro de Ciencias de la Salud de la Universidad Estatal de Luisiana, ubicada justo al sur de Tremé, que analizó niveles de decibeles, calidad del aire y otros indicadores. El estudio halló varios problemas, como contaminantes del aire relacionados con el tráfico, plomo en el suelo, contaminación acústica y emisiones de partículas finas. Estableció que las poblaciones vulnerables son los niños, las personas mayores, las mujeres embarazadas, las personas con afecciones del sistema inmunológico y las poblaciones sin techo que viven bajo la I-10, y que las políticas que fomentan el uso del suelo bajo la interestatal representaban más peligros para la salud. El estudio también destacó que “la eliminación y la pavimentación de los espacios verdes históricos en el corredor exacerbaron el impacto de las inundaciones locales, con consecuencias en la calidad del agua, la comodidad del transporte local [y] el uso de espacios al aire libre”.

En resumen, los investigadores de la LSU notaron que en la interestatal “la división física de los vecindarios que antes estaban conectados

y la eliminación de las tiendas en lo que solía ser una arteria comercial fragmentaron la comunidad a nivel social, cultural y económico. Hoy, la pobreza y el crimen son desproporcionados para los residentes del corredor Claiborne, y sigue siendo difícil acceder de manera confiable a empleo, vivienda y transporte” (LSU 2019).

En enero de 2020, la Alianza lanzó un proyecto de “urbanismo táctico” para recopilar datos sobre las columnas estructurales de la I-10 llamado “Paraíso perdido, paraíso encontrado”, con el fin de obtener respuesta de la comunidad a su perspectiva de una Claiborne Avenue restaurada. También presentó su visión al Comité de Transporte del ayuntamiento de Nueva Orleans.

“Un racismo ambiental muy evidente llevó a la destrucción de tiendas y hogares en el corredor”, destaca Kristin Gisleson Palmer, miembro del ayuntamiento que representa a Tremé y preside el Comité de Transporte. En 2010, como miembro del ayuntamiento, Palmer abogó por derribar la autovía y emitió un subsidio que llevó a que se elabore el Estudio de Comunidades Habitables de Claiborne.

“Hoy, la pobreza y el crimen son desproporcionados para los residentes del corredor Claiborne, y sigue siendo difícil acceder de manera confiable a empleo, vivienda y transporte”.

Dice que, dados el creciente impacto del cambio climático, como las tormentas que inundan Tremé y otras partes de la ciudad una y otra vez, el ayuntamiento tiene otras prioridades antes que quitar el viaducto. Palmer sugiere que, a corto plazo, el foco de la ciudad en el corredor Claiborne debería apuntar a un plan progresivo de nueva infraestructura verde y viviendas. Senderos peatonales y de bicicletas, transporte alternativo y espacios abiertos flexibles con árboles y otros elementos de gestión de agua pluvial, debajo de la autovía y junto a ella, podrían mitigar los riesgos de inundaciones, fomentar el entorno comercial del corredor y conservar la utilidad si la autovía llegara a derribarse con el tiempo.

Palmer sigue abogando por la eliminación, al igual que casi todas las personas de la comunidad, dice, aunque algunos temen que derribarla podría generar un mayor aburguesamiento y más desplazamiento.

De ahora en más

En julio de 2019, el Comité de Ambiente y Obras Públicas del Senado de los Estados Unidos presentó la Ley de Infraestructura en Transporte de 2019, que incluye financiación para analizar y eliminar autopistas en ciudades. El programa de 5 años asignaría subsidios de hasta US\$ 2 millones para planificación, US\$ 15 millones para asistencia técnica y desde US\$ 5 millones hasta la mitad del costo total de construcción capital, con una asistencia federal total limitada al 80 por ciento. Deberían priorizarse comunidades en desventaja cuyos proyectos de eliminación de autopista se podrían cubrir por completo. A diferencia de los subsidios federales anteriores en bloque, esta financiación apunta específicamente a eliminar autopistas, y se centra en el desarrollo económico. Los subsidios estarían disponibles para ciudades, estados, organizaciones de planificación metropolitana y, por primera vez, para organizaciones comunitarias y sin fines de lucro.

Con el fin de prepararse para una potencial infusión de fondos federales para eliminar autopistas, el CNU está elaborando un manual de buenas prácticas y una caja de herramientas que pueden adoptar los municipios. “Las ciudades han estado trabajando desde cero”, dice Larry Gould, director y planificador de tránsito en Nelson\Nygaard, de la ciudad de Nueva York, y miembro de la junta del CNU. Él dice que las decisiones acerca de eliminar autopistas son “susceptibles al contexto”, y algunos factores determinantes son los contextos físicos y de políticas, la financiación y la visión de la comunidad. Es posible que el manual incluya estándares de diseño, conceptos de red de transporte, especificaciones de ingeniería y métricas para garantizar el éxito.

Algunos planificadores ya empezaron a compartir las lecciones que aprendieron. En un seminario virtual del Instituto global de Políticas de Transporte y Desarrollo acerca de las consecuencias involuntarias y las soluciones para las autopistas urbanas, Peter Park esbozó varios requisitos para que la eliminación de la autopista y el redesarrollo tengan éxito (ITDP 2019):

1. Un fuerte apoyo de la comunidad, liderazgo y voluntad política.
2. Una visión urbana de la ciudad que no esté dominada por los automóviles y favorezca los viajes cortos en distintos medios, como a pie o en bicicleta, por caminos que pertenezcan al tejido de la ciudad; por ejemplo, calles bien conectadas y redes de senderos multiuso.
3. Decisiones impulsadas por una estrategia de inversión comunitaria a largo plazo, en vez de la presión a corto plazo por gastar asignaciones federales.
4. Control del suelo por parte del gobierno local y reglamentaciones claras, como códigos basados en formas, que creen espacios urbanos transitables a pie y moldeen nuevos desarrollos que respalden prioridades tales como viviendas asequibles y generación de empleos.

Schildt, de PolicyLink, dice que los funcionarios y empleados públicos deberían considerar ciertas cuestiones clave: ¿la ciudad debatió la eliminación de la autopista con los vecindarios afectados antes de solicitar fondos o iniciar la planificación? ¿Cómo reducirá la ciudad el impacto de la deconstrucción? ¿Cómo garantizará la ciudad que las inversiones no le den la señal al mercado privado de que ese es un vecindario emergente, lo cual podría desencadenar un aumento en los costos territoriales y los alquileres, y una desestabilización? ¿Qué tipos de viviendas asequibles, protección de vecindades y políticas y programas de generación de empleo están vigentes? Hay que ser transparentes acerca de las realidades en el suelo y presentarlas a la comunidad en una etapa inicial del proceso de planificación, dice Schildt. “Si uno recibe un



Amy Stelly, izquierda, lidera la Alianza de Claiborne Avenue, que busca “recuperar, restaurar y reconstruir” el corredor urbano que se dividió con la construcción de la I-10 en los 60. Crédito: Cortesía del Congreso para el Nuevo Urbanismo.

subsidio de US\$ 2 millones para planificar la demolición de una autopista que demoró 10 años en llegar, pero la comunidad no quiere eliminar la autopista, ¿está dispuesto a rechazarlo y volver a empezar con un proceso de planificación que identifique lo que la comunidad quiere y responda a eso?”

La eliminación de autopistas urbanas se convierte en una opción viable, y los costos y beneficios son cada vez más evidentes. Palmer, miembro del ayuntamiento de Nueva Orleans, destaca que hoy la ciudad tiene “ejemplos concretos de otras ciudades que derribaron autovías”, lo cual trajo buenos resultados y desarrollo económico. “La realidad es que se tiene que hacer algo con la autovía, y en algún punto los federales tendrán que reconstruirla o derribarla”, dice. “Derribarla es caro, pero será más costoso reconstruirla”. □

Kathleen McCormick, directora de Fountainhead Communications en Boulder, Colorado, escribe con frecuencia sobre comunidades saludables, sostenibles y con capacidad de recuperación. Cuando fue miembro de la junta del CNU en Colorado, entre 2012 y 2014, abogó por demoler la I-70, que atravesaba Denver.

REFERENCIAS

- Ciudad de Minneapolis. 2019. “Freeway Remediation Policy.” Minneapolis 2040 (sitio web). <https://minneapolis2040.com/policies/freeway-remediation>.
- CNU (Congreso para el Nuevo Urbanismo). 2019. *Freeways Without Futures*. Washington, DC: CNU. <https://www.cnu.org/highways-boulevards/freeways-without-futures/2019>.
- CNU (Congreso para el Nuevo Urbanismo), Departamento de Planificación de Maryland y Smart Growth Network. 2020. “American Highways Are Being Removed. What’s Next?” Seminario virtual. 4 de febrero. <https://smartgrowth.org/american-highways-are-being-removed-whats-next>.
- ITDP (Instituto de Políticas de Transporte y Desarrollo). 2019. “Urban Highways: Unintended Consequences and Possible Solutions.” Seminario virtual. 16 de diciembre. <https://www.itdp.org/event/urban-highways>.
- ITDP (Instituto de Políticas de Transporte y Desarrollo) y EMBARQ. 2012. *The Life and Death of Urban Highways*. Nueva York, NY: ITDP (marzo). <https://www.itdp.org/2012/03/13/the-life-and-death-of-urban-highways>.
- Kittelson & Associates y Goody Clancy. 2014. “Livable Claiborne Communities Final Report.” <https://s3.amazonaws.com/networkneworleans/9-LCC-Study-Final-Report-web.pdf>.
- LSU (Escuela de Salud Pública de Nueva Orleans de la Universidad Estatal de Luisiana). 2019. “Traffic-Related Pollutants and Human Health Within the I-10 Claiborne Corridor, New Orleans, LA: Land Use Implications.” 4 de abril. https://www.cnu.org/sites/default/files/Claiborne%20Corridor%20Report_KATNER_05042019.pdf.
- Plyer, Allison, y Lamar Gardere. 2018. “The New Orleans Prosperity Index: Tricentennial Edition: Measuring New Orleans’ Progress toward Prosperity.” New Orleans, LA: The Data Center (abril). <https://s3.amazonaws.com/gnocdc/reports/ProsperityIndex.pdf>.
- Smart Mobility y Waggonner & Ball. 2010. “Restoring Claiborne Avenue: Alternatives for the Future of Claiborne Avenue.” Julio. https://www.cnu.org/sites/default/files/Claiborne_Alternatives_071510.pdf.
- The Data Center. 2019. “Tremé/Lafitte Statistical Area.” Data Resources (sitio web). Última actualización: 19 de abril de 2019. <https://www.datacenterresearch.org/data-resources/neighborhood-data/district-4/treme-lafitte>.
- EPA (Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos). 2014. “Near Roadway Air Pollution and Health: Frequently Asked Questions.” Washington, DC: Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, Oficina de Transporte y Calidad del Aire (agosto). https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-11/documents/420f14044_0.pdf.